

諮問庁：法務大臣

諮問日：令和4年12月6日（令和4年（行情）諮問第702号）

答申日：令和5年6月29日（令和5年度（行情）答申第172号）

事件名：国籍法における帰化及び国籍選択制度の扱いに関する通達等の不開示決定（行政文書非該当）に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙2の2に掲げる文書（以下「本件対象文書」という。）につき、行政文書に該当しないとして不開示とした決定は、妥当である。

第2 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下「法」という。）3条の規定に基づく開示請求に対し、令和4年9月8日付け法務省民一第2003号により法務大臣（以下「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った不開示決定（以下「原処分」という。）を取り消し、開示するよう求める。また、処分庁が請求人に指示した分割補正（300円分の追加納付）には理由がないから、開示請求手数料（納付済み600円）のうち、分割補正により生じた追加納付分の返還を求める。

2 審査請求の理由

審査請求人の主張する審査請求の理由の要旨は、審査請求書及び意見書によると、おおむね以下のとおりである。なお、資料は省略する。

(1) 審査請求書

（審査請求の前提となる経緯）

令和4年7月13日（水）付で請求人が行った行政文書開示請求では、開示請求における「請求する行政文書の名称など」の項目（以下「本件請求文書」という。）を別紙1のとおりとしていた。（本請求書6頁の添付資料を参考）

- ・ 7月27日（水）午前、処分庁から国内連絡人に、国立国会図書館などでの「訓令通牒録」の利用と請求取り下げを提案された。
- ・ 7月28日（木）午前に、請求人から国内連絡人を通じて処分庁に
- ・ 請求人は国外居住中であり、国立国会図書館への訪問利用は困難であること、
- ・ 訓令通牒録は、国立国会図書館等のネットサービス上では一般公開されていないこと、
- ・ 国立国会図書館が行っている「個人向けデジタル化資料送信サー

ビス」は規約上「居住地が日本国外」だと利用できないとされており、また「当面の間、印刷できない」ともされているので、国内連絡人に依頼してデジタル化資料を印刷して転送してもらうこともできず、手段が無いこと、

等を説明し、請求を維持する意思を表明した。

この時点では、「請求を維持する場合」には、請求された文書の写しがCD-Rに焼かれ、およそ一か月程度で送付可能である旨の説明を受けていた。

- ・ 7月28日（木）午後、処分庁から国内連絡人への電話連絡があり「申請維持表明の書式があり、用紙を送るので、維持理由の文書を同封して返送するよう」指示を受けた。このため、請求人は8月8日（月）に至るまで、この「用紙」を待った。
- ・ 8月8日（月）午前に至っても「申請維持表明の用紙」が届いていなかったため、国内連絡人から処分庁へ、用紙未着の旨を電話連絡した。
- ・ 8月8日（月）午後、処分庁から国内連絡人に電話連絡があり「7 平成28年3月16日付法務省民一第0280号回答」以外は「保存期限10年」を過ぎているため保有しておらず、公開不可能である旨が説明された。そのうえで、この一点の文書についてのみ開示請求を維持して後は取り下げるか、請求を全面的に取り下げるかの選択肢が示された。
（それに応じて「申請維持表明の用紙」を用意するのとのことであった。）
- ・ 8月9日（火）午前、国内連絡人を通じて処分庁に次のように請求人の見解と意志を伝えた。

- ・ 法務省の「標準文書保存期間基準」を見たが、訓令や通達について保存期間が10年とされているのは、「制定改廃の経緯」や「案」の文書についてではないか？
（参考にした基準）URL略
- ・ 現時点で有効で、行政運用上担当者が承知していなければならない通達本体の内容ならば、10年を経過しようとも、該当する文書を保有しているはずではないか？
- ・ 請求人の意志としては、当初の開示請求範囲をそのまま維持したい。

- ・ 8月14日（日）、国内連絡人宛てに、8月10日付法務省民一第1713号「開示決定等の期限の延長について（通知）」が届いた。法10条2項の規定に基づき60日間に開示決定期限を延長するもの

で、延長の理由は「開示・不開示の判断に日数を要するため」とされた。

- ・ 8月19日（金），処分庁から，8月17日付「行政文書開示請求について（求補正）」（本請求書7－9頁）が，国内連絡人宛てに郵送で届いた。この中では「対象文書一覧」として

- 1 昭和49年2月22日付法務省民二第1171号回答
- 2 昭和49年12月26日付法務省民五第6674号回答
- 3の1 昭和59年11月1日付法務省民二第5500号通達
- 3の2 平成13年6月1日付法務省民一1544号通達
- 4の1 昭和59年11月1日付法務省民五第5506号通達
- 4の2 平成6年10月13日付法務省民五第6500号通達
- 4の3 平成20年12月18日付法務省民一第3300号通達
- 4の4 平成20年12月19日付法務省民一第3309号通達
- 5の1 昭和62年11月20日付法務省民五第6206号通達
- 5の2 平成16年12月14日付法務省民一第3540号通達
- 6 昭和62年11月24日付法務省民二補佐通知
- 7 平成28年3月16日付法務省民一第0280号回答

を特定したうえで，4の2および5の2は開示決定を行うことになるものの，その他の文書については，「親族，相続，戸籍に関する訓令通牒録（特定出版社）」に掲載されているため，法2条2項1号の規定により，法3条の「行政文書」からは除外されているとし，開示請求手数料の補正を求めるものだった。回答期限は8月31日とされた。

- ・ 8月22日（月），国内連絡人から処分庁に当初の請求を維持する意思表示と，その場合に請求件数を何件とみなせばよいか，追加で必要となる差額を教示するよう求める旨を回答文書として郵送した。

- ・ 8月23日（火），処分庁から電話で，
 - A 開示請求する範囲を対象文書の4の2および5の2のみに補正する場合，手数料300円は既に納入済みであり，追加手数料なし。この場合の変更の意思は電話で受け付けられる。
 - B 開示対象文書を当初の請求の範囲通りとする場合は，「不開示決定通知」発行なるので，追加で手数料300円の納付が必要となる。

との2つの選択肢が示された。

請求人は，同日中に，国内連絡人を通して，Bを選ぶ意思表示の文書と指示された追加金額300円分の収入印紙を処分庁に郵送した。

よって，開示請求人は，開示請求手数料として当初の開示請求時の収入印紙300円分に加え，8月23日の300円分の送付により総額600円分の収入印紙を納付済みである。

- ・ 9月11日（日）に、請求人は以下2件の通知書を受領した
9月8日付法務省民一第2002号による行政文書開示決定通知。
この通知書では「対象文書一覧」のうち、4の2および5の2について、開示決定とされた。
9月8日付法務省民一第2003号による行政文書不開示決定通知。
この通知書では、（4の2および5の2以外にあたる）1，2，3の1，3の2，4の1，4の3，4の4，5の1，6，7について、不開示決定とされた。

以上が請求人が審査請求を出すに至る前提となる経緯である。

（処分を不服とし、審査を求める理由）

ア 処分庁の説明の「変遷」が不合理であること

処分庁は請求人の開示請求を7月14日に受領した後、国内連絡人に対し7月27日には、費用節約の観点などから開示請求を取り下げて国会図書館にて「訓令通牒録」を閲覧してはどうか、と電話で案内していた。この段階では、請求対象文書が、行政文書に該当しないとといった趣旨の説明は全く無かった。「請求を維持する場合」には、写しはCD-Rの形で、一か月程度で送付可能である旨の説明を請求人は受けていた。

本来の開示決定期限（法10条1項：開示請求があった日から30日以内）の最終週にあたる8月8日に至った時点で、はじめて「文書保存期間10年」を理由にして「7 平成28年3月16日付法務省民一第0280号回答」以外は開示できない旨が示された。この時点で請求人が請求範囲をこの文書のみを縮減する補正に同意していれば、そのまま7については、開示決定が出されていたものと思われる。

だが、請求人が8月9日に当初の請求を全て維持する意思を表明したところ、翌8月10日付で開示決定期限が60日間に延長された。さらに、8月17日付「行政文書開示請求について（求補正）」では、訓令通牒録に掲載された行政文書は2条2項1号の規定により、法3条の「行政文書」からは除外されるという、それまでの説明内容と全く異なる新たな主張がなされた。これに伴い、訓令通牒録に掲載のない4の2および5の2については開示されるが、それ以外の文書については不開示となる（それまで開示される方向で説明されていた7も不開示となる）旨、処分庁の説明内容が根本的に変容した。

以上の経緯からみるに、訓令通牒録に記載されていることをもって法2条2項1号に該当するとの新たな説明は、通達に関する「文書保存期間10年」の説明が成り立たないことが明白になったために、

急遽無理やりとってつけた、後出しの理由付けであるという風に、請求人側としては受けとめざるを得ない。また、こうした説明が開示決定期限延長の後（開示請求の受領から34日も経過した段階）に至って初めて請求人側に示されたものであることから、かかる取り扱い説明が、法務省内で従来から確立されていた通常の扱いであるとは言えないのではないかと言う疑いが拭えない。

一旦は当初開示決定期限の最終段階まで、開示される方向で説明されていた文書「7 平成28年3月16日付法務省民一第0280号回答」が、突如開示対象から外されたことも理解しがたい。

このように処分庁の対応は、一貫しておらず不合理である。

イ 行政文書不開示決定通知書（法務省民一第2003号）に示された不開示理由は失当であること

- ・ そもそも、請求人が開示請求したのは、特定出版社が刊行する「訓令通牒録」の特定箇所などではなく、あくまでも行政文書である通達および回答「それ自体」である。
- ・ 法務省民一第2002号では、「訓令通牒録」に掲載がないという、文書4の2「平成6年10月13日付法務省民五第6500号通達」の「原案」および5の2「平成16年12月14日付法務省民一第3540号通達」については、開示決定としている。このことから見ても処分庁は、過去の通達や回答について、「訓令通牒録」とは別の形態（原案や原本の形）としての行政文書を作成し、現に保有していることがわかる。
- ・ また、過去の通達のうち、現に「訓令通牒録」への掲載がないものが存在していた事実から、「訓令通牒録」は、過去の通達や回答を全て網羅しているわけでは無く、いわば通達・回答の行政文書のサブセット（部分集合）に過ぎないこともわかる。
- ・ 処分庁は、法務省民一第2003号で、不開示決定の文書について、訓令通牒録に掲載されており、法2条2項1号の規定により法3条の「行政文書」から除外されている、とするが、条文からは、そのような解釈は導けない。

法2条2項1号には、「官報、白書、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数の者に販売することを目的として発行されるもの」とある。

省庁が出す通達および回答「それ自体」は行政文書として最も典型的であり、官報、白書、新聞、雑誌、書籍のいずれにもあたらない。また「その他不特定多数の者に販売することを目的として発行されるもの」にもあたらないのは言うまでもない。

請求人「訓令通牒録の特定部分」を指定して開示請求していた訳ではない。仮に行政文書と同じ内容が、民間出版社が発行する書籍

に後発的に掲載されることになったとしても、そのことをもって、元の行政文書そのものが、2条2項1号の規定により法3条の「行政文書」から除外される効果が発生するとは解釈できないはずである。

よって、開示請求対象の文書そのものを、法2条2項1号に該当するとした法務省民一第2003号の不開示理由は、条文の趣旨を踏み越えた拡大解釈であり、失当である。

- ・ なお、民間出版社の書籍である「訓令通牒録」に、後発的に掲載されたことをもって、行政文書から除外するという扱いがまかり通り、仮に今後常態化すれば、互いに密接な関係を持つ行政文書同士が、あるものは行政文書該当とされる一方、あるものは非該当となり、いわば「虫食い」状態となって相互の関連性が断たれ、調査・発見がおぼつかなくなるおそれもある。

たとえば、今回の対象文書のうち

4の1 昭和59年11月1日付法務省民五第5506号通達

4の2 平成6年10月13日付法務省民五第6500号通達

5の1 昭和62年11月20日付法務省民五第6206号通達

5の2 平成16年12月14日付法務省民一第3540号通達

のような、相互の関連の深い行政文書について見ると、もし、開示請求で特定されていた、4の1、5の1が最初から行政文書非該当として早々に調査対象から除かれてしまえば、今回は開示決定となった、4の2、5の2についても、調査の俎上に上らず、発見に至らなかった可能性すらある。

これでは、法1条の「行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするとともに、国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資する」という目的が果たせないから、このような扱いはあってはならない。

後発的にその内容が、法2条2項1号に該当する発行物に掲載されたとしても、そのことをもって、元の行政文書についてまで、法3条の行政文書該当性を失うとする拡大解釈はすべきではない。

ウ 開示請求手数料への異議

当初の開示請求の際に収入印紙で納めた300円の他に、開示請求を維持した場合の開示請求手数料の300円追加納付が必要とされたのは請求人の開示請求対象文書のうち、後発的に「訓令通牒録」に掲載された

1 昭和49年2月22日付法務省民二第1171号回答

2 昭和49年12月26日付法務省民五第6674号回答

- 3の1 昭和59年11月1日付法務省民二第5500号通達
- 3の2 平成13年6月1日付法務省民一第1544号通達
- 4の1 昭和59年11月1日付法務省民五第5506号通達
- 4の3 平成20年12月18日付法務省民一第3300号通達
- 4の4 平成20年12月19日付法務省民一第3309号通達
- 5の1 昭和62年11月20日付法務省民五第6206号通達
- 6 昭和62年11月24日付法務省民二補佐通知
- 7 平成28年3月16日付法務省民一第0280号回答

および「訓令通牒録」に掲載のない

- 4の2 平成6年10月13日付法務省民五第6500号通達
- 5の2 平成16年12月14日付法務省民一第3540号通達

に分割して別個の請求とすることで、開示決定と不開示決定を別個に扱うための、処分庁側都合による便宜目的であったと思われる。請求人は、不本意ながらも処分庁の指示に従って300円分を追加納付し、総額600円分の収入印紙を納付済みである。

しかし、既に述べた通り、後発的な「訓令通牒録」への掲載の有無が、元の原本文書の「行政文書該当性」を左右するものではない以上、「対象文書一覧」は一律にすべてが「行政文書」であり、開示請求を補正する理由がそもそも無いので、1件の開示請求として扱われるべきである。また、1件の開示請求に対して一部開示、一部不開示の決定も可能であるのだから、分割補正をする必要性は、そもそもなかったといえる。

よって納付済み開示請求手数料（600円）のうち300円分は返還されるべきである。

(2) 意見書

別紙3のとおり。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 原処分について

審査請求人は、処分庁に対し、法4条1項の規定に基づき、令和4年7月13日付けで行政文書開示請求書（以下「本件開示請求書」という。）を提出し、下記2の行政文書の開示請求（令和4年7月14日付け受付第242号及び243号。以下「本件開示請求」という。）を行った。

処分庁は、本件開示請求につき審査請求人に電話聴取をして、下記3のとおり対象文書を特定した。

そして、法9条1項の規定に基づき、別紙2の1（1）及び（2）については、令和4年9月8日付けで開示決定（令和4年9月8日付け法務省民一第2002号。以下「本件開示決定」という。）を行い、また、別紙2の2（1）から（10）までについては、「親族、相続、戸籍に関する

訓令通牒録（特定出版社）（以下「通牒録」という。）」に記載されており、法2条2項1号により「行政文書」の定義から除かれる文書であることから、同日付けで不開示決定（原処分。以下、第3において「本件不開示決定」という。）を行った。

- 2 本件開示請求書に記載された文書（本件請求文書）の名称別紙1のとおり。
- 3 特定した対象文書別紙2のとおり。
- 4 審査請求人の主張の趣旨について

- (1) 本件不開示決定に示された不開示理由は失当であることについて

審査請求人が本件開示請求を行ったのは、通牒録の特定箇所ではなく、行政文書である通達及び回答「それ自体」である。

仮に、行政文書と同じ内容が民間出版社が発行する書籍に後発的に掲載されることになったとしても、そのことをもって、通達及び回答そのものが、法2条2項1号の規定により法3条の「行政文書」から除かれる効果が発生するとは解釈できないはずである。

よって、本件不開示決定において、別紙2の2（1）から（10）までの文書を法2条2項1号の規定により法3条の「行政文書」から除かれるとした不開示理由は、法の趣旨を踏み越えた拡大解釈であり、失当である。

- (2) 開示請求手数料は過納であることについて

上記（1）で述べたとおり、民間出版社が発行する書籍への後発的な掲載の有無が「行政文書性」を左右するものではない以上、本件対象文書は一律に全てが「行政文書」であり、1件の開示請求として扱われるべきである。また、1件の開示請求に対して一部開示、一部不開示の決定も可能であるのだから、そもそも分割補正をする必要はなかったといえる。

よって、納付済み開示請求手数料600円のうち、300円分は返還されるべきである。

- 5 原処分の妥当性について

- (1) 本件不開示決定に示された不開示理由は正当であることについて

法2条2項1号が、「官報、白書、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数の者に販売することを目的として発行されるもの」を、開示請求の対象となる行政文書から除外しているのは、不特定多数の者に販売することを目的として発行されるものなど、一般に容易に入手・利用が可能なものは、開示請求制度の対象とする必要がなく、対象とした場合には、図書館代わりの利用等制度の趣旨に合致しない利用が見込まれ、行政機関の事務負担の面からも問題が生じるおそれがあるためである（平成2

1年度（行情）答申第451号及び平成22年度（行情）答申第1号）。

これを本件についてみると、本件不開示決定を行った別紙2の2（1）から（10）までの文書は、いずれも、通牒録に記載があるものであり、通牒録は、国立国会図書館に所蔵されているため、館内で閲覧・複写ができるほか、「遠隔複写サービス」を利用して、複写したページを郵送で受け取ることができるものである（請求記号CZ-857-10、参考URL（略））

「遠隔複写サービス」を利用するためには、国立国会図書館の利用者登録を行う必要があるが、利用者登録は満18歳以上の者であれば可能であり、オンライン又は郵送でも手続を行うことができる。また、利用者登録は日本国内に居住している者に限らず行うことが可能であり、複写の申込みについても海外から行うことも可能であるため、審査請求人が、オンラインで国立国会図書館の利用者登録を行い、遠隔複写サービスを利用して、審査請求人の住所地に通牒録の複写したページを郵送してもらうことは可能である。

なお、処分庁は、令和4年8月17日付け「行政文書開示請求について（求補正）」において、審査請求人が開示を請求した文書が掲載されている通牒録の巻号及び掲載ページを教示しているため、審査請求人は、複写する資料と複写する箇所を正確に特定することが可能であったといえる。

したがって、本件不開示決定を行った文書は、一般に容易に入手・利用が可能な書籍に掲載されている文書であることは明らかであり、処分庁が法2条2項1号に該当するとして、本件不開示決定を行ったことは正当である。

（2）開示請求手数料は正当であることについて

審査請求人は、本件対象文書は全てが一律に行政文書であることから、1件の開示請求として扱われるべきである旨主張するが、開示請求に係る手数料は、行政機関の保有する情報の公開に関する法律施行令（平成12年政令第41号。以下「施行令」という。）13条2項の規定により、「一の行政文書ファイル（公文書等の管理に関する法律（平成21年法律第66号）5条2項に規定する行政文書ファイルをいう。）にまとめられた複数の行政文書」又は「相互に密接な関連を有する複数の行政文書」を一の開示請求書によって行うときには、当該請求に係る複数の行政文書を一件の行政文書とみなし、算定するものとされている。

これを本件開示請求に係る文書についてみると、本件開示請求に係る文書は、おおむね異なる年度に発出された通達及び回答であって、一の行政文書ファイルにまとめられたものではなく、かつ、全てが相互に密接な関連を有するものともいえないものである。

そこで、本来は、年度ごとにまとめられた行政文書ファイルを基本として手数料を算定すべきであったところ、本件開示請求に係る文書のうち、開示決定を行った「平成6年10月13日付法務省民五第6500号通達」の原案及び「平成16年12月14日付法務省民一第3540号通達」については、事務処理上の参考となる通達類を保存している共用のファイル内に存在しており、いずれも同一ファイル内に保存された文書であるといえることから、当該文書を併せて1件と算定したものである。

一方、不開示決定を行った行政文書については、いずれも通牒録という同一の書籍に掲載された文書であることから、当該文書を併せて1件と算定したものである。

したがって、開示請求手数料は、開示した文書の件数と不開示とした文書の件数を併せて2件600円であり、審査請求人の納付済み開示手数料（600円）のうち、300円分が返還されるべきであるとの主張には理由がない。

6 結論

処分庁が本件決定をしたことは適法であり、本件審査請求は理由がない。

第4 調査審議の経過

当審査会は、本件諮問事件について、以下のとおり、調査審議を行った。

- | | | |
|---|-----------|-------------------|
| ① | 令和4年12月6日 | 諮問の受理 |
| ② | 同日 | 諮問庁から理由説明書を收受 |
| ③ | 同月26日 | 審査請求人から意見書及び資料を收受 |
| ④ | 令和5年5月26日 | 審議 |
| ⑤ | 同年6月23日 | 審議 |

第5 審査会の判断の理由

1 本件開示請求について

本件開示請求は、本件請求文書の開示を求めるものであるところ、処分庁は、別紙2の1の文書を開示するとともに、本件対象文書について、法2条2項に規定する行政文書に該当しないとして不開示とする原処分を行った。

これに対し、審査請求人は、原処分の取消しを求めているが、諮問庁は、原処分は適法であるとしていることから、以下、本件対象文書の行政文書該当性について検討する。

2 本件対象文書の行政文書該当性について

(1) 諮問庁の説明

上記第3の5(1)のとおりであり、当審査会事務局職員をして確認させたところ、諮問庁は、おおむね以下のとおり補足して説明する。

法2条2項は、同項柱書きに規定する「行政文書」について、同項1

号ないし3号に掲げるものを除外しているところ、通牒録は、一般に販売されている書籍であることから、同項1号の「書籍その他不特定多数の者に販売することを目的として発行されるもの」に該当し、「行政文書」から除かれる。そのため、通牒録に掲載されている本件対象文書についても、処分庁の保有の有無にかかわらず、「行政文書」に該当しないものであることから、不開示とした。

(2) 検討

ア 法2条2項1号の趣旨は、不特定多数の者に販売することを目的として発行されるなど、一般に容易に入手・利用が可能なものは、開示請求制度の対象とする必要がなく、対象とした場合には、図書館代わりの利用等制度の趣旨に合致しない利用が見込まれ、行政機関の事務負担の面からも問題が生じるおそれがあることから、「官報、白書、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数の者に販売することを目的として発行されるもの」を行政文書の定義から除外しているものである。

したがって、このような文書については、現時点では一般人がこれを利用するのが極めて困難であるなど特段の事情がある場合を除き、行政文書には該当しないというべきである。

イ 当審査会事務局職員をして、特定出版社のウェブサイトを確認させたところ、通牒録は、同社によって出版、販売されていることが認められた。また、当審査会において、諮問書に添付された通牒録の写しを確認したところ、上記(1)及び第3の1の諮問庁の説明のとおり、本件対象文書はいずれも通牒録に掲載されていることが認められる。

なお、諮問書に添付された電話聴取書によれば、通牒録は国立国会図書館に所蔵されており、同館の遠隔複写サービスを利用することによって、審査請求人のような海外在住者であっても、通牒録の複写の入手が可能である旨を、諮問庁職員が同館資料案内窓口を確認した経緯が認められることを踏まえ、当審査会事務局職員をして、同館のウェブサイトを確認させたところ、上記電話聴取書の内容に合致する案内情報がウェブサイトに掲載されていることが認められた。

ウ 以上によれば、本件対象文書は、一般に容易に入手・利用が可能な書籍に掲載され、現時点において、一般人がこれを利用するのが極めて困難であるなどの特段の事情も認められないことから、法2条2項の行政文書に該当せず、法の開示請求制度の対象とする必要はないものと解すべきであり、本件対象文書が行政文書に該当しないとする諮問庁の説明は、妥当である。

3 審査請求人のその他の主張

(1) 審査請求人は、審査請求書（上記第2の2（1）ウ）において、「対象文書一覧」は一律に全てが「行政文書」であり、開示請求を補正する理由がそもそも無いので、1件の開示請求として扱われるべきであるなどと主張し、分割補正により生じた開示請求手数料の追加納付分の返還を求めている。

当該主張は、本件における審査の対象とはならないものであるが、念のため検討すると、本来は、年度ごとにまとめられた行政文書ファイルを基本として手数料を算定すべきであったところ、本件請求文書のうち、開示決定を行った2文書については、共用の同一ファイル内に保存された文書であるといえることから、これらを併せて1件と算定し、他方、本件対象文書については、通牒録という同一の書籍に掲載された文書であることから、これらを併せて1件と算定した旨の上記第3の5（2）の諮問序の説明は、不自然、不合理とまではいえず、本件開示請求は、一の開示請求によって行うことができるものとは認められない。

したがって、開示請求手数料の追加納付分の返還を求める審査請求人の主張には理由がない。

(2) 審査請求人のその他の主張は、当審査会の上記判断を左右するものではない。

4 本件不開示決定の妥当性について

以上のことから、本件対象文書につき、法2条2項に規定する行政文書に該当しないとして不開示とした決定については、本件対象文書は行政文書に該当しないと認められるので、妥当であると判断した。

(第1部会)

委員 合田悦三, 委員 木村琢磨, 委員 中村真由美

別紙1 (本件請求文書)

- (1) 国籍法における帰化及び国籍選択制度の扱いに関する以下の行政文書全て
- ア 昭和49年2月22日付法務省民二第1171号回答(日本に帰化した元台湾人の帰化事項の原国籍の表示)
 - イ 昭和49年12月26日付法務省民五第6674号回答(台湾政府の発行した帰化証明書の扱い)
 - ウ 昭和59年11月1日付法務省民二第5500号通達(戸籍法改正関連の取り扱い)
 - エ 昭和59年11月1日付法務省民五第5506号通達(国籍法改正に伴う国籍取得。帰化・国籍離脱の扱い)
 - オ 昭和62年11月20日付法務省民五第6206号通達(国籍選択未了者への催告の扱い)
 - カ 昭和62年11月24日付法務省民二補佐通知(国籍選択未了者と思われる者を発見した場合)
 - キ 平成28年3月16日付法務省民一第0280号回答(国籍選択届の不受理事案)
- (2) 上記通達又は回答の内容を変更するような後発の行政文書がある場合は、それらについても全て

別紙 2

- 1 令和4年9月8日付け法務省民一第2002号（本件開示決定）に係る行政文書
 - (1) 平成6年10月13日付け法務省民五第6500号通達の原本
 - (2) 平成16年12月14日付け法務省民一第3540号通達

- 2 令和4年9月8日付け法務省民一第2003号（原処分）に係る行政文書（本件対象文書）
 - (1) 昭和49年2月22日付け法務省民二第1171号回答
 - (2) 昭和49年12月26日付け法務省民五第6674号回答
 - (3) 昭和59年11月1日付け法務省民二第5500号通達
 - (4) 平成13年6月1日付け法務省民一第1544号通達
 - (5) 昭和59年11月1日付け法務省民五第5506号通達
 - (6) 平成20年12月18日付け法務省民一第3300号通達
 - (7) 平成20年12月19日付け法務省民一第3309号通達
 - (8) 昭和62年11月20日付け法務省民五第6206号通達
 - (9) 昭和62年11月24日付け法務省民二補佐通知
 - (10) 平成28年3月16日付け法務省民一第0280号回答

別紙 3 (意見書)

(総論)

まず、このたび2022年12月6日付で、法19条2項の規定により、諮問庁から審査請求人に諮問した旨の通知（法務省民一第2858号）があった際、その添付資料中「不開示とした文書」という名目で、「通牒録」の審査請求にかかる行政文書に関連した部分一式の写しも送付いただきました。2022年12月12日に、審査請求人はこれを受領しています。

原本の写しではなく「通牒録の写し」ではあるため、後述のような利用上の制約はあるものの審査請求人として開示請求で求めている情報を、現時点では一通り入手することができていることとなります。この点については諮問庁の対応にひとまず感謝しております。

しかし、この度、諮問庁が主張するように、内容が市販の書籍（通牒録）に掲載されたことをもって、もとの行政文書までが、（行政文書から除外される旨の公告を経ることもないままに）法の対象となる行政文書から除外されるという理屈を、一般論として認めるならば、現在有効で、実際に現行の官公庁の活動の根拠・基礎となっている訓令、通達、回答といった文書情報へのアクセスまでも著しく阻害することになります。そのようなことになれば、本事件が、今後の悪しき先例となることが懸念されますので、審査請求人としては、諮問庁の示す不開示理由は認められてはならないと考えております。

審査請求人は、2019年に「日本と台湾の籍を併有する」場合に「国籍法14条の国籍選択義務の対象として扱われるのかどうか」の説明根拠となる情報等の開示請求をしましたが、いずれも文書不存在を理由とする不開示決定となりました。その際にも審査請求をして、貴審査会にて答申書を出していただいております。（令和元年度（行情）答申第295号）

当時の答申書では、「第5 審査会の判断の理由」「2 本件対象文書の保有の有無について」（1）で

「本件対象文書の保有の有無について、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、おおむね次のとおりであった。」

として、その中のウには、

「また、国籍喪失又は国籍離脱の手續の際に、台湾当局発行の証明書を国籍証明書として届書に添付された場合には、受理することができないことは、国籍法の規定から導かれる当然の帰結であり、文書を作成又は取得していない。」

とあり、当時は貴審査会も

「特段不自然、不合理な点があるとまではいえず、本件対象文書の存在を認めるに足りる具体的な事情もうかがわれず、これを覆す事情も認められな

い。」と判断されていました。

しかし、今回「不開示とした文書」として請求人に送付された訓令通牒録の「昭和49年12月26日付法務省民五6674号回答」関連部分の写しを見ると、昭和49年10月に那覇地方法務局長から

《日中国交回復後に帰化して台湾政府発行の帰化証明書を添付した国籍喪失届の取扱いについて

日中国交回復後に中華民国に帰化したとして台湾省政府発行の帰化証明書を添付し国籍喪失届があった場合の取り扱いについて、このたび別紙証明書を添付して国籍喪失の届け出がなされたが、該証明書により中国国籍を取得したものと認め、所要の手続きをすべきかどうかにつきいささか疑義がありますので、何分のご指示を得たく、照会いたします。》

として、問い合わせがなされていたこと、および、法務省民事局長から

《回答

本年十月二十一日付け戸第一、九七六号をもって照会のあった標記の件については、不受理として取り扱うのが相当と考える。》

として回答されている行政文書が存在していたことが確認できました。これこそ2019年当時、請求人が開示請求していた文書の一つです。

つまり、令和元年度（行情）答申第295号内で、

《台湾当局発行の証明書を国籍証明書として届書に添付された場合には、受理することができないことは、国籍法の規定から導かれる当然の帰結であり、文書を作成又は取得していない。》とされていた説明とは裏腹に、「那覇地方法務局長」という法務行政を熟知している専門の立場の方ですら「疑義があり」として「照会」が必要となるような問題であったわけです。まして、一般人からの情報公開請求に対し「国籍法の規定から導かれる当然の帰結」などとお茶を濁して済ませるような「当然な」内容では無かったことは明らかでしょう。

結局、請求人としても、今回、この情報にたどりつくまでに三年以上の月日をいたずらに費やしたことになります。

もしこのうえ、諮問庁が通牒録に記載があったことを理由に、「行政文書ではない」と主張する理屈を通してしまえば、今後も同様に、現時点の行政運用の根拠になっている文書であっても、「文書不存在」を主張することが認められることになってしまい、一般人がそうした文書にたどり着くことは著しく困難になってしまいます。

法1条の「行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするとともに、国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資すること」という法目的を踏まえると、書籍掲載により一律に原本についてまで行政文書該当性を失わせるというような扱いはこの法目的を損なうものだといえる

でしょう。

仮に最終的に、諮問庁の主張のように通牒録への掲載により行政文書に該当しなくなるという結論になるのだとしてもその場合は、（当方のケースで言えば）

>「受理することができないことは、国籍法の規定から導かれる当然の帰結であり、文書を作成又は取得していない。」

などという説明ではなく、

>「行政文書に該当しないと扱われている通牒録掲載の通達・回答中に該当する内容がある」

ことを情報提供するのが筋ではないでしょうか？

令和元年度（行情）答申第295号の「第5 審査会の判断の理由」「4 付言」には

本件不開示決定通知書には、不開示とした理由について、「文書を保有していない」旨記載されているところ、一般に、文書の不存在を理由とする不開示決定に際しては、単に対象文書を保有していないという事実を示すだけでは足りず、対象文書を作成又は取得していないのか、あるいは作成又は取得した後に、廃棄又は亡失したのかなど、なぜ当該文書が存在しないかについても理由として付記することが求められる。

したがって、原処分における理由付記は、行政手続法8条1項の趣旨に照らし、適切さを欠くものであり、処分庁においては、今後の対応において、上記の点について留意すべきである。

とありましたが、まさにこの「文書を保有していない」理由説明として、たとえば

「作成・取得した後に、何年何月何日時点で、書籍の訓令通牒録に掲載されることによって行政文書に該当しなくなった」というような理由が付記されているのであれば、審査請求人側としては、当時すぐに訓令通牒録を調査するというアクションを取ることも可能であったわけです。三年間を無駄にしたことは本当に残念に思います。

（各論）

以下は、各論として、審査請求書の「審査請求の理由」および諮問庁の理由説明書に沿って意見を述べます。

4-1 処分庁の説明の「変遷」の不合理性について

この度の諮問庁の理由説明書では、審査請求人が審査請求書の（5 審査請求の理由（1）処分庁の説明の「変遷」が不合理であること）で示した処分庁の説明の変遷についての理由や釈明がまったく示されておりません。

特に「平成28年3月16日付法務省民一第0280号回答」に関する

開示については、もともと実施される方向で説明されていたにもかかわらず、最終段階に至って不開示理由の変更とともに開示対象から外されたことは不当な取り扱いだと言わざるを得ません。

4-2 不開示理由が失当であることについて

諮問庁は理由説明書「4 原処分の妥当性について」の「(1) 本件不開示決定に示された不開示理由は正当であることについて」にて

法2条2項1号の趣旨を、容易に入手・利用が可能なものは、開示請求権制度の対象とする必要が無いとし、平成21年度(行情)答申第451号及び平成22年度(行情)答申第1号を例示しています。

また、本件不開示決定の対象文書について、いずれも通牒録に記載があるもので、国立国会図書館の複写サービスを利用することも可能であり、処分庁は開示請求対象文書が掲載されている通牒録の巻号および掲載ページを教示しているため、本件対象文書は一般に容易に入手・利用が可能な書籍に掲載されている文書であることは明らかであり、法2条2項1号に該当するとして不開示決定をしたことが正当であるとしています。

そこで、審査請求人としてはこれらの点が失当であることの理由説明をします。

4-2-1 先例との比較

例示された「防衛省に対する」平成21年度(行情)答申第451号を見ると、市販されていた書籍であるところの文書を、開示請求対象の「陸上自衛隊において、精神教育のための教範類」として整備し、用いたものであることが読み取れます。

これがたとえば先に「陸上自衛隊において、精神教育のための教範類」として整備し、用いられていた内部文書を、後発的に民間出版社が書籍として出版したために、もとの内部文書が、行政文書該当性を失ったかどうか論点となった事例であれば、本件と類似点があるかもしれませんが、答申内容を読む限り、そういうことではないようです。よって、本件とは関連性が無い(参考にならない)と言うべきです。

また、もう一つの、例示された「国税庁長官に対する」平成22年度(行情)答申第1号を見ると、対象は「法令の条文」であり、これも本件とは、そもそもの前提が異なります。法令の条文ならば、当該法令名をもとに当該法令を調査すればよいだけの話ですが、これに対し、加除式の訓令通牒録の中から目的の情報を探し出すのは一般人にとって、難易度が高すぎます。「一般に容易に入手・利用が可能」かどうかという点で、法令の条文とは決して同列に扱えるものではないと言うべきです。

よって、諮問庁が示した答申の先例は、本件とは比較にならず、いずれも参考にはならないと言うべきでしょう。

一方、審査請求人が調べた中で、「法務省」の「訓令・通達内容に関

わる開示請求」に対して不開示決定が妥当とされた先例には、

「「矯正実務六法」の不開示決定（行政文書非該当）に関する件」（平成24年度（行情）答申第375号）がありました。URL（略）

この事例は、請求する行政文書の名称等として、「法務省矯正局が保有する「矯正実務六法」の最新版の次の事項が記載される部分。」とした上で、「矯正実務六法」の一部として、

3「受刑者の作業に関する訓令」（平成18年法務省矯成訓第3327号）

4「被収容者の作業に関する訓令の運用について」（平成18年矯成第3329号矯正局長通達）の開示請求をするものでした。

これに対し処分庁は「法務省で保有している行政文書としての訓令及び通達の名称を情報提供し、本件開示請求の取扱いについて補正を求めた。」ものの、この事件の請求者からは「あくまで「矯正実務六法」の一部を請求する」旨の回答がなされたため、処分庁では、当該六法は法2条2項に規定する行政文書には該当しないとして不開示決定の原処分を行い、情報公開・個人情報保護審査会でもこの不開示決定が妥当とされた旨が記されています。

この経緯から見るに、請求者が書籍「矯正実務六法」の一部としての請求にこだわるのであれば、法務省は「法務省で保有している行政文書としての訓令及び通達」として開示を行う準備があったことがうかがえます。

本件開示請求にあてはめて考えた時、対象文書については、書籍である「訓令通牒録」の一部としての開示請求ではなく「法務省で保有している行政文書としての訓令及び通達」として開示請求しているわけですから、この先例に照らせば開示決定されるべきものといえるはずです。

4-2-2 本来の行政文書と訓令通牒録とは相違すること

諮問庁は、本件対象文書は一般に容易に入手・利用が可能な書籍に掲載されている文書であることは明らかであり、法2条2項1号に該当するとして不開示決定をしたことが正当であるとしています。

しかし、そもそも訓令通牒録に掲載された内容は、本来の行政文書とは完全に同一というわけではありません。本来の行政文書は「横書」であろうと思われませんが、訓令通牒録では「縦書」となっています。

もちろん、単にこうした表記形式の違いには留まりません。訓令通牒録には訓令、通達、回答のほか、発行者による「要旨」「編注」「キーワード」等が頻繁に登場しています。つまり既に、民間出版社によって編集しなおされることで、新たな著作物になってしまっているわけです。利用形態についても出版社の著作権の制約を受けるため、本来の行政文書の場合には可能であったはずの利用ができなくなっているものと

いえます。

そもそも、国が発する告示、訓令、通達その他これらに類するものについては、著作権法13条1項2号により、「権利の目的とならない著作物」とされています。

よって、訓令、通達等の原本が情報開示された場合、本来、誰でも当該文書を複製し、自由に公開し、たとえば関係者の研究用等に広く配布することも可能であるはずですが。

- ・ しかし、「訓令通牒録」については、
 - > 「本書を無断で複写複製（電子化を含む）することは、著作権法上の例外を除き、禁じられています。複写する場合には、その都度事前に（社）出版者著作権管理機構（JCOPIY）の許諾を得てください。」
 - > 「また本書を代行業者などの第三者に依頼してスキャンやデジタル化することは、たとえ個人や家庭内での利用であっても一切認められておりません。」

といった注意書きの記載があり、情報を利用する上での余計な制約を伴うものです。

従って、市販出版物である訓令通牒録に内容の記載がされたことをもって、もとの訓令、通達、回答が行政文書から外れると解釈することは、著作権法13条の立法趣旨にも反して、不当に用途が制限されてしまうことにつながります。

（参考）訓令通牒録の記載（略）

仮に、出版社の著作権を回避するため、もとの訓令、通達内容と、書籍出版時に後発的に挿入された内容を選り分けるとすれば、それは非常に困難で、不毛な作業になります。

つまり、「通牒録の複写」を入手できたところで、本来の行政文書が公開された場合と同様の利用ができないことは明らかです。

ですから、書籍（通牒録）の存在をもって、もとの（原本の）「国が発する告示、訓令、通達その他これらに類するもの」が行政文書性を失うとする理屈は成り立たないと言うべきでしょう。

書籍に掲載されたことにより行政文書該当性を失うとすれば、あくまで書籍の一部としての記載部分に限った話であるべきでしょう。

「あくまでも書籍である訓令通牒録の一部として」開示請求があった場合には、法2条2項1号で不開示となることは審査請求人も理解できます。しかし、訓令通牒録への掲載が、原本についての行政文書該当性に影響するものではないことは明確にさせていただきたく存じます。

4-2-3 利用容易性に関して

本件開示請求について、諮問庁は

処分庁は、令和4年8月17日付け「行政文書開示請求について（求補正）」において、審査請求人が開示を請求した文書が掲載されている通牒録の巻号および掲載ページを教示しているため、審査請求人は、複写する資料と複写する箇所を正確に特定することが可能であったといえる。

したがって、本件不開示決定を行った文書は、一般に容易に入手・利用が可能な書籍に掲載されている文書であることは明らかであり、処分庁が法2条2項1号に該当するとして、本件不開示決定を行ったことは正当である。

書

と書いています。今回の開示請求では、請求人が対象となる通達・回答の年度や番号まで特定したうえで開示請求を行い、諮問庁から「通牒録の巻号および掲載ページ」を教示いただきました。なるほど、これだけを見ると容易に利用可能であるかのように見えるかもしれませんが、

しかし、

- ・ 請求人が対象となりそうな通達・回答の年度や番号を特定するために、各種の国籍法関連文献の調査（読み込み）を行う等、この度の開示請求以前に、実に三年にわたる年月を要したこと
- ・ 対象となる文書の内容から開示請求しただけでは、令和元年度（行情）答申第295号の例の通り、特定には至らなかった（「巻号および掲載ページ」の教示が得られなかった）ものであること
- ・ 諮問庁が示した利用形態（ページを指定して複写サービスを利用する形態）の「遠隔複写サービス」利用では、年度・文書番号が不明な段階で「内容」から、目的の文書を探し当てるようなことが事実上不可能であることを考えると、決して「利用容易な状況」にはなかったというべきです。

4-3 開示請求手数料に関して

諮問庁は理由説明書「4 原処分の妥当性について」の「(2) 開示請求手数料は正当であることについて」にて

本件開示請求にかかる文書は、おおむね異なる年度に発出された通達および回答であって、一の行政文書ファイルにまとめられたものではなく、かつ、全てが相互に密接な関連を有する物ともいえない

とする一方で、

開示決定を行った「平成6年10月13日付法務省民五題6500号通達」の原案および「平成14年付法務省民一第3540号通達」については、事務処理上の参考となる通達類を保存している共用のファイル内に存在しており、いずれも同一ファイル内に保存された文書

であるといえることから、当該文書を併せて1件と算定したものである。

一方、不開示決定を行った行政文書については、いずれも通牒録という同一の書籍に掲載された文書であることから当該文書を併せて1件と算定したものである

と説明しています。

請求人としてまず疑問に思うのは、不開示決定となった行政文書についての「原本」はどこに行ったのか？という点です。

国の職員が業務に際して、通牒録を参照することは考えられるでしょうが、それは決して、「原本」ではなく、民間出版社により編集しなおされた二次情報であるわけですから、何か疑義が発生した場合、たとえば「訓令通牒録」に誤植の可能性が見つかった場合など、一次情報である行政文書の「原本」に当たって確認するのが当然ではないでしょうか？通牒録を扱う出版社から確認のために原本の写しを開示するよう請求があることも、十分に考えられることでその場合は開示に対応するのではないのでしょうか？

現代の文書管理技術を考えた時、過去の訓令・通達・回答など紙による原本の時代のものについても、全て光学スキャンをして電子化された状態で、サーバー等で管理されていると推測します。

開示決定を受け、請求人に開示された「平成6年10月13日付法務省民五第6500号通達」の原案および「平成14年付法務省民一第3540号通達」の提供された際のデータと同様に、光学スキャンされ電子化された状態の原本データがあるのではないのでしょうか？

諮問庁の説明によると、平成6年および平成14年という、期間が相当離れた文書であっても、「事務処理上の参考となる通達類を保存している共用ファイル内」に存在して「同一ファイル内に保存された文書であるといえる」とのことです。

この説明からは、過去の通達類の原本が電子化され、サーバーの共用ファイルフォルダにて一括管理されているであろうことが推測されます。

データ管理上、民間出版社の発行する書籍「訓令通牒録」に掲載された通達類を、その都度この共用ファイルフォルダからいちいち削除しているはずもなく、実際にはこの度の請求にかかる文書全件を含め、過去の通達類の電子化データは、一律に諮問庁が言うところの「事務処理上の参考となる通達類を保存している共用のフォルダ内」に全て存在しているのではないのでしょうか？

そのうえで、「訓令通牒録」への掲載の有無を後付けの理由として、開示するしないを選び分け、その区別を根拠に2件として扱ったとおもわれ

ますが、そうであれば本末転倒でしょう。

「事務処理上の参考となる通達類を保存している共用のファイル内」にある「1件」の中で開示決定した箇所と不開示決定した箇所があった、というだけの話ですので、文書は全体で1件と扱うのが相当であると考えます。